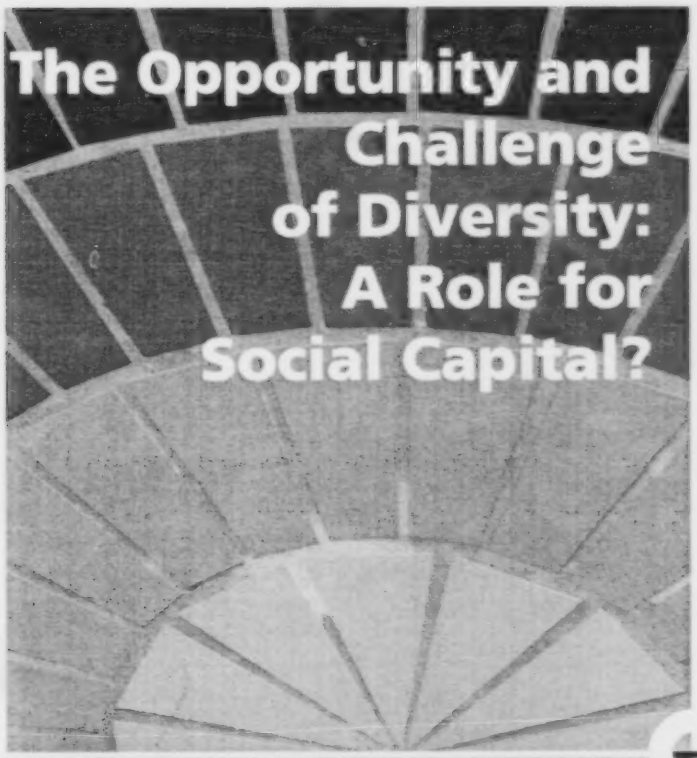
Government of Canada | Gouvernement du Canada

OECD OCDE

The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?



International Conference

Montréal, Québec, Canada
November 23-25, 2003

Federal Government Partners

Policy Research Initiative
Canadian Heritage
Citizenship and Immigration Canada
Human Resources Development Canada
Law Commission of Canada
Statistics Canada
Status of Women Canada

Synthesis Report

PRI Project
Social Capital as a Public Policy Tool

Canada

104-07623/

Conference Summary

Immigrant integration and the management of diversity is now, and will remain a vital policy concern for Canada and most other OECD countries in the 21st century. Throughout the OECD, immigrants are arriving from a wider range of countries, bringing with them a greater array of languages, cultures, and religions. Policy-makers continue to face both the opportunities and challenges inherent in ensuring the successful integration of immigrants and members of all ethno-cultural communities. While the processes of immigrant integration and the management of diversity have been of long-standing interest to researchers and policy-makers, attention has only recently turned to the possible roles social capital may play in fostering or hindering these processes. At a time when concerns have been raised about increasing difficulties with the immigrant integration process in a number of countries, including Canada, paying attention to social capital may expand the public policy options for addressing these concerns.

The central idea at issue is that our networks of social contacts may represent another form of capital resource, beyond physical and human capital, with important potential returns on investment. For individuals, who one knows matters for "getting by" or for "getting ahead." Similarly, communities that are united by ties of relations that cut across social cleavages will work more effectively than those that are sharply divided.

The main hypothesis underlying the Montréal conference was that the integration process for immigrants and the management of diversity more broadly is an area where the generation of networks of social contacts may potentially play a key role in achieving a number of desired outcomes.

When immigrants from diverse countries of origin come to settle in Canada, they are faced with an extraordinary range of stressful challenges. These include finding housing, establishing a new career, coping with new education, health care, and legal systems, and adjusting to a new cultural environment. Moreover, new immigrants must address these challenges at the very moment when they have left most of their networks of social contacts behind. At the same time, building effective connections is a challenge not simply for newcomers, but for members of the host society as well. Canadian communities and employers frequently face a number of difficulties in reaching out to new immigrants and tapping into their potential contributions.

However, the settlement experience of immigrants is not the end of the road in terms of integration. Even after generations of continuing immigration to Canada, fostering the full social, economic, and political inclusion of all ethno-cultural groups, including many long-established communities, remains a key challenge for all levels of government.

Considerations of social capital raise a series of questions. What role do networks of social contacts play in immigrant integration and the management of diversity?

How difficult is it to establish and maintain useful networks? Are new immigrants and members of host societies able to establish helpful contacts? If not, can OECD governments play a better role in encouraging and enabling the development of such connections? As societies become culturally diverse, how can governments and stakeholders build the bridges and links that will enable all members of their society to participate fully in the social, political, and economic spheres?

The conference was structured around themes designed to uncover the role of social capital in facilitating this multi-level participation of new immigrants and members of diverse communities. To complement the session discussions, the conference welcomed two prominent keynote speakers. Donald Johnston, Secretary-General of the OECD, spoke to the participants about immigration trends across OECD countries, while Robert Putnam of Harvard University, in an address entitled, "Social Capital in a Diverse Society: Who Bridges? Who Bonds," shared some preliminary findings of the Social Capital Community Benchmark Survey. In addition to these themes and addresses, a one-day pre-conference workshop provided a forum to discuss advances in the measurement of social capital and new data sources in the areas of immigration, diversity, and social capital.

Designed in consultation with experts on the topic, each plenary session consisted primarily of presentations from a mix of policy-makers, academics, and practitioners in the field, followed by a question and answer period. Several background papers were commissioned for the conference and were made available to the participants to facilitate more in-depth discussion. These papers are available on the PRI Web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

Opening Remarks: Setting the policy context for social capital and immigrant integration

Jean-Pierre Voyer, Executive Director of the PRI, opened the conference by highlighting the Canadian experience in terms of immigrant integration and the management of diversity. Although immigration has become one of the key sources for population and labour force growth, low-income rates have been rising among new immigrants, even as this group has been increasingly skilled. Voyer noted that, to date, much of the policy debate on the determinants of successful economic integration for new immigrants has focused on the role of human capital – the importance of skills, education levels, language abilities, or the need for better credentials recognition. In view of the recent decline in the economic performance of new immigrants, perhaps it is time to broaden the analysis to explore the role played by social capital and social networks in the process of integration.

Successful immigrant integration is not only a policy priority for Canada. Immigration and diversity matters are also key issues for virtually all OECD members due to increased migration across countries resulting in an ever-widening diversity. For this reason, the OECD has undertaken a number of recent studies into the immigrant integration process. These studies have not, however,

focused on social capital. Conference Co-Chair John Martin, Director of the Employment, Labour and Social Affairs Directorate at the OECD, cautioned that if social capital is to prove to be more than a rather abstract academic question, it must be clearly demonstrated in practical terms that it offers an approach that makes for better policy development than other social terms and concepts. Grounding social capital approaches in specific policy issues such as immigrant integration and the management of diversity, may help to do just this.

Plenary Session 1: Defining social capital in the context of policy development for immigrant integration and the management of diversity

The opening session of the conference sought to establish a clear framework for conceptualizing social capital for public policy applications generally, and within the context of integration and diversity more specifically.

Jeff Frank of the PRI began the session speaking to the network-based framework developed by his team. This framework offers a lean and clean definition of social capital primarily in terms of social networks, but has the flexibility to incorporate other important and closely related concepts, such as norms, values, and trust. Keeping a narrower core definition of social capital may help to avoid the conceptual muddiness that has hampered efforts to develop a social capital approach to public policy.

Michael Woolcock, Senior Social Scientist with the World Bank, offered a rich primer to social capital applications for public policy. In particular, Woolcock stressed that effective public policy interventions must go beyond policies and programs to focus on the practices of linking social capital, and in particular on the quality of the face-to-face social relationships that are an inherent part of public service delivery, as in teaching, health care, or policing. One conference participant noted the connections of this approach to Michael Lipsky's seminal work on "street level bureaucrats." Woolcock also spoke of the challenges for individuals in managing those transitions and conflicts that may involve difficult identity shifts as one leaves behind old social networks and builds new connections and identities. Services and supports from external agents may be important to the successful negotiation of these transitions.

Xavier de Souza Briggs, of Harvard University and the Massachusetts Institute of Technology, sounded a cautionary note in adapting the concept of social capital for public policy applications. Despite recent important advances in social capital research, relatively little actionable knowledge has been identified. That said, Briggs suggested that the development of "good" social capital may be facilitated by promoting joining and organizing behaviour at the local level, where one is able to tap effectively into interest in specific problems and opportunities. Nurturing new generations of active citizens must go beyond old-style civics classes, and will require more attention to the development of those civic skills involving the ability to solve problems and negotiate conflicts collectively.

Howard Duncan of the Metropolis Project focused on social capital as a public good that resides in the relationships between members of a society and between those members and the institutions of that society. For Duncan, social capital is at the root of the possibility of co-operation, which in turn forms the basis of a society's prosperity and well-being. He suggested that greater social inclusion leads to increased social capital, and increased social capital leads to greater prosperity. The government's role in this process is to provide the background infrastructure and funding to promote social inclusion through framework legislation and grants and contributions to local organizations.

In his role as discussant, David Halpern of the UK Prime Minister's Strategy Unit concluded that there was a need for the concept of social capital to be on the table with the other identified forms of capital. However, he argued that we must now be prepared to answer the "so what" challenge. The concept has now been sufficiently clarified that public policy practitioners should be able to identify specific policy prescriptions.

Plenary Session 2: Social capital in the context of immigration and diversity: economic participation

In light of the policy and academic discourse shift noted by session chair Nurjehan Mawani, Senior Advisor on Diversity to the President of the Canadian Centre for Management Development, from the "why" to the "how" of diversity, the second session considered how to overcome obstacles to economic participation of ethno-cultural groups and immigrants.

Elizabeth Ruddick of Citizenship and Immigration Canada provided an overview of concerns regarding the economic performance of recent immigrants, including a decline in entry earnings, increasing poverty rates, and a widening gap in earnings with Canadians. While a number of factors have been identified to explain these outcomes, such as a decline in returns on foreign credentials, a shift in source countries, and depressed labour markets in the 1990s, they are only able to account for a portion of the downturn in economic performance. Social capital and the role of networks, among other factors, such as language or employer awareness, are likely fundamental components of the unexplained portion. In response to this, immigrant selection criteria have since begun weighting social connections (or potential networks as a result of having spent time in Canada) more heavily in their selection process.

In the analysis of immigrant economic participation in the Nordic welfare state by Annika Forsander, University of Helsinki, and the reflections on the French approach to immigrant integration presented by Mouna Viprey, Institut de recherches économiques et sociales, the benefits of having a multicultural policy to confront the growing proportion of immigrants among the unemployed was emphasized. Maintaining a multicultural policy is advantageous as it enables the explicit recognition of, and thus the ability to work with, ethnic groups to harness the benefits of bonding social capital, while simultaneously encouraging and

facilitating bridging and linking social capital. This is considerably more difficult in countries, such as France and Norway, that hold a nationalist concept of citizenship, and encourage strong bonding social capital among the host population, potentially resulting in the unrecognized exclusion of immigrants and ethno-cultural groups.

Peter Li of the University of Saskatchewan cautioned seeing social capital as a panacea in the integration of immigrants, and spoke to the possible downside of social capital and the aspects of it that are exclusive in nature. In his talk, Li explored various theses found in the literature as to the possible costs and benefits of social capital in terms of the economic well-being of immigrant and minority communities. Most approaches agree that the presence of ethno-cultural communities characterized by extensive bonding social capital typically play a significant role in the initial employment prospects of new immigrants. Views differ, however, as to whether these ethno-cultural communities are a springboard to economic success or constitute a trap from which few immigrants can readily escape. Depending on which thesis is a more accurate reflection of the social capital dynamics involved, governments and stakeholders may wish to pursue very different policy directions.

Derek Hum, University of Manitoba, echoed this dual nature in his comments as discussant when he likened social capital to cholesterol – some forms are harmful but others can be good.

Plenary Session 3: Social capital in the context of immigration and diversity: education

According to Yvonne Hébert, University of Calgary, the educational social networks of immigrant youth – including parents and families, communities, teachers, school administrators, and friends – provide the social interaction framework that shapes the integration of youth and establishes the future patterns of social capital accumulation and uses, in addition to influencing their educational outcomes.

Barriers, such as language and a lack of familiarity with the school system, can inhibit parental involvement in their children's education, and the responses by educators to parental efforts to build these networks have important implications for the educational outcomes of youth. A community's support, expectations, and involvement, as well as a group's high value placed on academic success and commitment to work ethic, have strong positive influences on the educational achievements of immigrant youth.

The importance of youth in the social capital discussion cannot be understated for the reasons referred to above. That being said, youth have been under-represented in social capital research. Understanding how social relations in school, with friends, in the community, and with the family facilitate possession and activation

of specific forms of social capital among Canadian youth should be a research priority.

Plenary Session 4: Social capital in the context of immigration and diversity: community and neighbourhood dynamics

Throughout the conference, various participants noted the importance of community level considerations in any policy or program design seeking to use or influence social capital.

Brian Ray of the Migration Policy Institute stressed that while sustained resources, support, and financial capital are essential to the integration and full participation of a marginalized ethno-cultural community, a strong social capital foundation may also be key to sustainable progress. Annick Germain, Université du Québec, and Debbie Douglas, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, also acknowledged the important potential of building social capital connections, while at the same time stressing that an abundant stock of social capital is not necessarily sufficient on its own to guarantee the success of a community. Even those groups that already have strong social networks may find themselves unable to exploit their potential due to other systemic barriers.

Several presenters suggested that governments, through enabling flexibility, providing stable funding support to NGOs, and developing partnerships with community groups and the private sector, could generate significant social investment returns while at the same time building "linking" social capital between the citizen and the state. Session participants pointed to the importance of harvesting insights from the community economic development literature in this regard.

Plenary Session 5: Social capital in the context of immigration and diversity: civic and political participation

The presentation of Jean Tillie from the University of Amsterdam emphasized the importance of seeing the complementarities of bonding and bridging social capital. In contrast to the idea that bonding social capital is largely an obstacle to the more beneficial bridging social capital, his research indicates that the presence of both strong intra-group social bonds and inter-group social bridges may be a necessary condition for successful civic and political integration.

The complex relationship of bridging and bonding social capital highlighted by Tillie and several other participants throughout the conference is clearly an area that is in need of further research. Although the literature acknowledges that bonding social capital has positive consequences, excessive bonding has been found to inhibit "getting ahead." Bridging social capital has been seen as almost exclusively beneficial if somewhat more difficult to build and sustain. The connection between the two is often thought of as a trade-off. However, in light

of these discussions, it is clear that a more refined understanding of the two forms and their interaction is in order.

Carolle Simard, Université du Québec à Montréal, noted that social capital researchers have largely neglected the important question of political integration. Future research agendas should include considerations of the dynamics of political participation and why some non-majority ethnic groups have made inroads into electoral institutions while many others have not. The disparity between different groups' abilities to harness their social networks for political gain and the relation of this ability to broader issues of racism, discrimination, and structural barriers would also benefit from further research attention, a point also voiced by Raymond Breton, University of Toronto, and Gurchand Singh, Home Office, United Kingdom.

Plenary Session 6: The role of government and stakeholders

Ratna Omidvar of the Maytree Foundation pointed to the importance of the government's role in supporting bottom-up initiatives at the local level, particularly to support the development of bridging and linking social capital. She also suggested that removing systemic barriers to immigrants' social, economic, and political involvement would likely prove to be among the most valuable forms of intervention.

Jean Séguin of Citizenship and Immigration Canada described several programs that aim to build bridging social capital at the individual and local levels, such as the Host Program, wherein new Canadians are matched with volunteer host families in an effort to ease the settlement process. Other programs supported by the Department were also discussed including language training and multicultural liaison officers working in schools to build awareness among different ethnic groups.

A key concern in this session pertained to the question of whose responsibility social capital issues are, both internationally and federally. John Helliwell, University of British Columbia, noted that with the wide range of areas in which a social capital approach can play a role, the concept ought to be incorporated into files, such as immigration, diversity, urban, health, learning, and productivity issues. To complement this, he remarked that benchmarking social capital indicators are important to measure the success of interventions.

Plenary Session 7: Reflections on policy directions and research: roundtable of senior policy officials

A panel of senior policy officials were asked to identify priorities in the immigration field and any role for social capital therein, as well as their research needs in the area of social capital and immigration.

Their answers indicated a need to surpass current program and capacity limitations for integration, and that social capital would likely serve as an important tool in this task. A particular area where social capital is considered to have potential usefulness is in service delivery practices of federal departments. Developing a specific focus on youth and education in terms of social capital research, as well as looking at the dynamics of networks, including the interaction of bonding and bridging social capital, were noted as areas of increasing importance that should be part of an actionable research agenda.

Successful integration of immigrants, and the management of diversity, will remain key issues for the foreseeable future, as Canada remains committed to welcoming large numbers of immigrants. This is particularly the case given the increasing concerns that immigrant integration processes are less successful than they once were. At the same time, recent data confirm that social networks are an important resource for immigrants. This seems to indicate that immigrant integration and diversity issues provide rich terrain for practical policy applications of a social capital approach. Sustaining and improving current efforts to gather data on social capital, as well as developing a community-level dimension to the data collection, will likely prove useful.

Pre-conference Workshop

In Canada as elsewhere, new specialized surveys on immigration and ethnic diversity include data that quantify certain facets of social capital. Other surveys focus directly on social capital and delve more deeply into its main dimensions. In all cases, measuring such a multi-dimensional concept is an undertaking that is difficult, relatively new, and is further complicated by varying operational principles. Internationally, a consensus is building on the most productive indicators from a comparative standpoint. This series of workshops offered an overview of these data and indicators that form the empirical basis of our understanding of social capital in terms of immigration and diversity.

Setting the immigration context for the day, Canadian and Australian government representatives showcased their respective Longitudinal Surveys of Immigrants and preliminary findings that include data on the social support networks used by newcomers in the settlement and integration process. Providing an international comparative survey, Neil Nevitte presented the work being done with the World Values Survey.

Examining sources of data on ethnic diversity, Department of Canadian Heritage and Statistics Canada representatives described the Ethnic Diversity Survey, Canada's first post-census survey focusing on diversity. It asked respondents a variety of questions including those on social networks and civic participation. Along similar lines, Chris Atwood from the United Kingdom's Home Office gave the audience a picture of progress in terms of data collection on social capital and ethnic diversity in the United Kingdom with the Home Office Citizenship Survey.

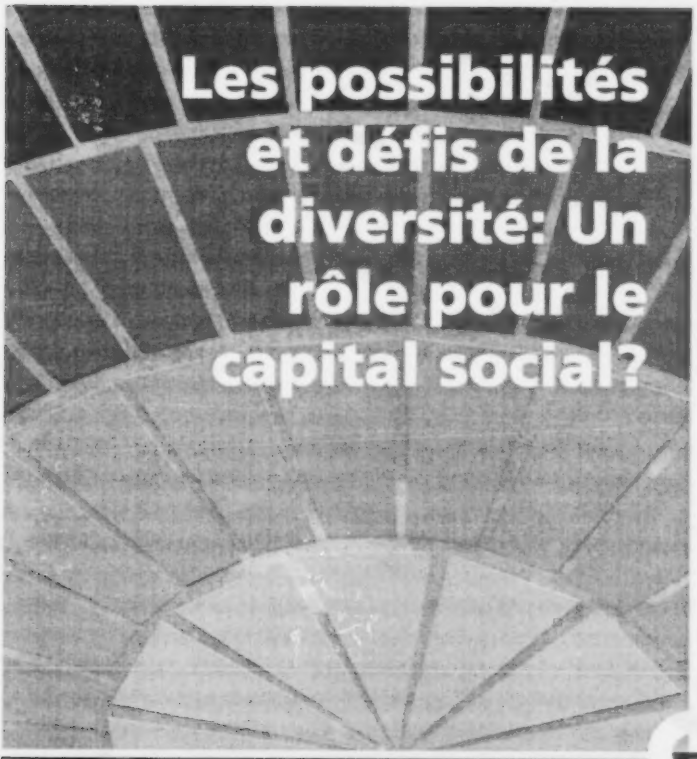
To gain an awareness of the variety of social capital data sources available, a wide range of presentations were made, including the General Social Survey on Social

Engagement by Statistics Canada, and the Equality, Security, Community Survey being conducted out of the University of British Columbia. The Social Capital Community Benchmark Survey, the largest scientific investigation of civic engagement ever conducted in America, was presented by Tom Sander of Harvard University's Civic Engagement in America team. Complementing the North American cases, Alan Mackay from the Australian Bureau of Statistics spoke to different Australian data sources and initiatives and finally Tom Healy of Ireland's Department of Education and Science considered European data sources, their issues of concern, and the connections with social capital.

In the concluding session, Simon Field of the OECD discussed international initiatives on social capital statistics and Maryanne Kelly spoke to the notion of social capital from the perspective of the UK Office for National Statistics perspectives. She also reported on key meetings held on developing guidelines for internationally comparable indicators of social capital.

Government of Canada | Gouvernement du Canada

OECD | OCDE



Rapport de synthèse

Projet du PRP
Le Capital comme instrument de politiques publiques

Canada

Sommaire de la conférence

L'intégration des immigrants et la gestion de la diversité forment, en termes de politiques, une préoccupation clé, tant pour le Canada que pour la plupart des autres pays membres de l'OCDE, et elle le demeurera tout au long du XXI[e] siècle. Au sein de l'OCDE, les immigrants proviennent d'une gamme plus diversifiée de pays, apportant avec eux une multitude de langues, de cultures et de religions. Les décideurs continuent d'être confrontés aux possibilités et aux défis inhérents à la nécessité d'assurer la bonne intégration des immigrants et des membres de toutes les communautés ethnoculturelles. Certes, l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité suscitent un intérêt soutenu parmi les chercheurs et les décideurs, mais ce n'est que récemment qu'ils se sont penchés sur le rôle possible de facilitation ou d'entrave que pourrait jouer le capital social à cet égard. À une époque où l'on soulève des questions relativement aux difficultés croissantes dans le processus d'intégration des immigrants dans nombre de pays, dont le Canada, le fait de porter une attention au capital social pourrait accroître les choix en matière de politiques publiques pour résoudre ces questions.

Au cœur de la question à l'étude est l'idée que nos réseaux sociaux peuvent constituer une autre forme de capital, au-delà du capital physique et humain; un capital qui peut être à profit. Les connaissances d'une personne sont importantes pour lui permettre de « s'en sortir » ou de « gravir les échelons ». Il en est de même pour les communautés qui entretiennent des liens qui transcendant les divisions sociales : leur fonctionnement est plus efficace que celles qui sont très divisées.

La principale hypothèse sous-jacente à la conférence de Montréal est que, pour ce qui est du processus d'intégration des immigrants et de gestion de la diversité en général, les réseaux sociaux pourraient jouer un rôle clé dans l'atteinte de divers résultats souhaités.

Les immigrants de divers pays qui s'établissent au Canada doivent surmonter un nombre incroyable de défis stressants. Ils doivent entre autres trouver un logement, se lancer dans une nouvelle carrière, apprendre à connaître les systèmes d'éducation, de soins de santé et juridiques, en plus de devoir s'adapter à un nouvel environnement culturel. En outre, les nouveaux arrivants doivent relever ces défis alors qu'ils ont laissé dans leur pays d'origine la majorité de leurs contacts sociaux. Quant aux collectivités et employeurs canadiens, ils éprouvent souvent des difficultés à rejoindre ces nouveaux immigrants pour mette en valeur leur potentiel. Il est ainsi difficile tant pour les nouveaux venus que pour les membres de la société hôte de nouer des relations efficaces.

L'établissement des immigrants ne signifie manifestement pas qu'ils se sont intégrés. Même après des générations d'immigration continue au Canada l'inclusion sociale, économique et politique de tous les groupes ethnoculturels, dont de nombreuses communautés établies depuis longtemps, reste un défi important pour tous les paliers de gouvernement.

La perspective du capital social suscite quant à elle une série de questions : Quel est le rôle des réseaux sociaux dans l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité? À quel point est-il difficile d'établir des réseaux utiles et de les maintenir? Les nouveaux immigrants et les membres de la société hôte arrivent-ils à nouer des relations efficaces? Dans la négative, les gouvernements des pays membres de l'OCDE peuvent-ils favoriser davantage la création de telles connexions? Puisque les sociétés se diversifient culturellement, comment les gouvernements et intervenants peuvent-ils créer des ponts permettant à tous leurs membres une pleine participation dans les sphères sociales, politiques et économiques?

Les thèmes abordés lors de la conférence étaient structurés de façon à établir le rôle du capital social dans la participation, à divers niveaux, des nouveaux immigrants et des membres des diverses communautés. Afin de compléter les discussions tenues lors de la conférence, d'éminentes personnalités ont été invitées. Donald Johnston, secrétaire général de l'OCDE, a abordé les tendances en matière d'immigration dans les pays membres de l'OCDE, tandis que Robert Putnam, de l'Université Harvard, dont le discours s'intitulait *Le capital social dans une société de diversité : Qui mise sur les liens affectifs? Qui mise sur les liens instrumentaux?* a communiqué une partie des conclusions préliminaires de la *Social Capital Community Benchmark Survey*. En plus des sessions thématiques et des discours, un atelier préconférence d'une journée a été planifié afin de présenter les progrès dans la mesure du capital social ainsi que les nouvelles sources de données sur l'immigration, la diversité et le capital social.

Élaborée en consultation avec des spécialistes du domaine, chaque séance plénière consistait principalement en des exposés de responsables politiques, d'universitaires et de praticiens, suivis d'une période de questions. Plusieurs textes de réflexion avaient été préparés pour la conférence; les participants pouvaient ainsi les consulter afin d'approfondir la discussion. Ces documents peuvent être consultés sur le site Web du PRP (<www.recherchepolitique.gc.ca).

Mot de bienvenue
Le contexte d'élaboration de politiques visant le capital social et l'intégration des immigrants

Jean-Pierre Voyer, directeur exécutif du PRP, a ouvert la conférence en soulignant l'expérience canadienne en termes d'intégration des immigrants et de gestion de la diversité. Bien que l'immigration soit devenue l'une des principales sources de croissance démographique et de la main d'oeuvre, la proportion de nouveaux immigrants à faible revenu augmentent, et ce, malgré le fait que ces travailleurs sont de plus en plus qualifiés. M. Voyer a fait remarquer qu'à ce jour, le débat sur les politiques en matière de déterminants de l'intégration économique des nouveaux immigrants a surtout porté sur le rôle du capital humain : l'importance des compétences, des études et de l'acquisition des langues, ou encore la

nécessité d'une meilleure reconnaissance des titres de compétences. Le récent déclin dans le rendement économique des nouveaux immigrants indique qu'il est peut-être temps d'élargir l'analyse et d'étudier le rôle du capital social et des réseaux sociaux dans le processus d'intégration.

L'intégration réussie des immigrants n'est pas seulement une priorité canadienne; l'immigration et la diversité constituent aussi des questions clés dans pratiquement tous les pays membres de l'OCDE, en raison de la hausse de la migration entre les payx et de la diversité accrue qu'elle entraîne. C'est pourquoi l'OCDE a entrepris nombre d'études sur le processus d'intégration des immigrants. Ces dernières n'étaient toutefois pas axées sur le capital social. John Martin, coprésident de la conférence et directeur à l'OCDE, Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales a cependant affirmé que si le capital social s'avérait plus qu'une vague question théorique, il faudrait toutefois clairement démontrer comment cette approche permet le développement de politiques plus efficaces que celles qui s'appuient sur d'autres théories et concepts sociaux. Il pourrait être utile d'adapter l'approche du capital social à des questions polituques précises, comme l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité.

Séance plénière 1 : *Définir le capital social dans un contexte d'élaboration de politiques visant l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité*

À l'occasion de la séance d'ouverture de la conférence, on a cherché à établir un cadre clair pour la conceptualisation du capital social à des fins d'application en politique publique de manière générale et en matière d'intégration et de diversité en particulier.

Jeff Frank, du PRP a d'abord présenté le cadre conceptuel fondé sur les réseaux sociaux que son équipe a développé. Ce cadre définit le concept de façon claire et simple en termes de réseaux sociaux; le cadre offre suffisamment de souplesse pour qu'y soient intégrés d'autres concepts importants étroitement liés, comme les normes, les valeurs et la confiance. Une définition restreinte du capital social évite de tomber dans le flou conceptuel qui nuit aux efforts d'application politique du concept.

Michael Woolcock, spécialiste des sciences sociales à la Banque mondiale, a offert un riche tableau des applications du capital social en politiques publiques. M. Woolcock a en particulier insisté sur la nécessité d'étendre le concept au-delà de l'élaboration des politiques et des programmes et de s'intéresser aussi aux pratiques où le capital social instrumental, notamment la qualité des relations sociales personnelles, font partie intégrante de la prestation des services publics (par exemple l'enseignement, les soins de santé et les services policiers). Un

participant à la conférence a souligné la similitude entre cette approche et les travaux précurseurs de Michael Lipsky sur les « bureaucrates de la rue ». M. Woolcock a également abordé les défis que doivent surmonter les personnes en situation de transition ou de conflit où entre en jeu un changement d'identité difficile à la suite de la perte et du remplacement des réseaux de relations. Les services et le soutien d'agents externes peuvent jouer un rôle important dans ces transitions.

Xavier de Souza Briggs, de l'Université Harvard et du MIT, s'est voulu plus prudent quant à l'application du concept du capital social aux politiques publiques. Malgré des progrès importants réalisés récemment dans la recherche sur le capital social, on a acquis relativement peu de savoir « donnant lieu à une action ». Cela dit, M. Briggs a suggéré l'intérêt de favoriser la création d'un « bon » capital social en faisant la promotion de la participation et de l'association aux organisations à l'échelle locale, là où il est possible de s'adresser aux intérêts de chacun à l'égard d'enjeux et de défis particuliers. Pour promouvoir la participation active des citoyens, il faut aller au-delà des cours traditionnels à la citoyenneté et accorder plus d'attention à l'acquisition de compétences « civiques » permettant de développer une capacité à résoudre les problèmes et de régler les différends collectivement.

L'exposé d'Howard Duncan, du Projet Metropolis, a essentiellement porté sur le capital social en tant que bien collectif issu des relations entre les membres d'une société, et entre ceux-ci et les institutions. Pour M. Duncan, le capital social est à la base même de la coopération, laquelle est le fondement de la prospérité et du mieux-être des sociétés, et par conséquent de la possibilité de vivre mieux. Il a expliqué qu'une plus grande inclusion sociale entraîne une augmentation du capital social, et qu'un capital social plus important mène à son tour à une prospérité accrue. Le rôle du gouvernement dans cette intellection est d'assurer l'infrastructure et le financement nécessaires à la promotion de l'inclusion sociale à partir d'un cadre légal, de programmes de subventions et d'un soutien aux organismes locaux.

En tant que panéliste, David Halpern, de la Prime Minister's Strategy Unit, au Royaume-Uni, a conclu que le concept du capital social doit être pris en considération avec les autres formes de capital. Toutefois, il a rappelé qu'il fallait savoir justifier solidement l'utilité du concept. Celui-ci est maintenant suffisamment clair pour que les responsables des politiques publiques puissent identifier des applications stratégiques concrètes.

Séance plénière 2 : Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité : la participation économique

À la lumière de la remarque de Nurjehan Mawani (présidente de séance et conseillère principale sur la diversité auprès de la présidente, Centre canadien de gestion) soulignant que le discours politique et théorique était passé du « pourquoi » au « comment » de la gestion de la diversité, la deuxième séance a porté sur les manères de surmonter les obstacles à la participation économique des groupes ethnoculturels et des immigrants.

Elizabeth Ruddick, de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), a présenté un aperçu des tendances préoccupantes qui se dessinent présentement en matière de rendement économique des nouveaux immigrants, notamment une baisse des revenus à l'arrivée, l'accroissement des niveaux de pauvreté et l'écart de ceux-ci par rapport aux Canadiens. Bien qu'on ait cerné un certain nombre de facteurs pouvant expliquer ces tendances, par exemple la diminution de la reconnaissance des titres de compétences, un changement des pays sources et la morosité du marché du travail dans les années 90, ceux-ci ne justifient qu'une partie du déclin quant au rendement économique chez les immigrants. Le capital social et le rôle des réseaux, associés à d'autres facteurs tels que la langue ou la sensibilisation des employeurs, sont fort probablement des éléments fondamentaux parmi les variables inconnues. Afin de renverser ces tendances, le processus de sélection des immigrants tient maintenant compte des réseaux de relations sociales (ou des liens qui peuvent potentiellement se développer à la suite d'un séjour au Canada).

L'analyse de la participation économique des immigrants au sein d'États providences nordiques, telle qu'abordée par Annika Forsander (Université de Helsinki), de même que les réflexions de Mouna Viprey (Institut de recherches économiques et sociales) à l'égard de la situation française face à l'intégration des immigrants, a permis de s'interroger sur les avantages d'une politique multiculturelle afin de pallier la proportion croissante d'immigrants sans emploi. Le maintien d'une politique multiculturelle permet en effet de recourir explicitement aux avantages du capital social affectif ce qui favorise le partenariat avec les groupes ethniques tout en encourageant le développement du capital relationnel et instrumental. Une telle approche est moins aisée dans des pays comme la France et la Norvège, où le concept de citoyenneté est nationalisé et où l'on favorise un capital social affectif fort au sein de la population hôte, ce qui peut avoir la conséquence non voulue d'exclure les immigrants ou membres de groupes ethnoculturels.

Peter Li, professeur de sociologie à l'Université de la Saskatchewan, a mis en garde contre le danger de voir le capital social comme une solution infaillible aux problèmes d'intégration des immigrants et a présenté le côté sombre du capital social, notamment sa propension à exclure. Dans son exposé, M. Li a exploré diverses thèses de recherche relatives aux coûts et aux bénéfices possibles du

capital social pour le bien-être économique des immigrants et des minorités. La plupart des études convergent quant au rôle que jouent les communautés ethnoculturelles riches en capital social affectif en ce qui concerne les perspectives d'emploi initiales des nouveaux immigrants. On note toutefois des divergences de vues quant à savoir si les communautés ethnoculturelles sont un tremplin vers la réussite économique ou plutôt un piège dont quelques-uns seulement pourront aisément s'échapper. Selon la dynamique du capital social recherchée, les gouvernements et les intervenants pourront choisir de poursuivre des orientations stratégiques très différentes.

Derek Hum (Université du Manitoba) a fait écho à cette double nature du capital social dans ses observations en tant que paneliste lorsqu'il a comparé le capital social au cholestérol – certaines formes sont néfastes tandis que d'autres peuvent être bénéfiques.

Séance plénière 3 : Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité : l'éducation

Selon Yvonne Hébert (Université de Calgary), les réseaux de relations que tissent les jeunes immigrants pendant leurs études, que ce soit avec les parents, la famille, les membres de leur communauté, les enseignants, les administrateurs et les amis, fournissent un cadre d'interactions sociales qui façonne l'intégration des jeunes. Ces expériences relationnelles crées la base de leurs futurs modèles d'acquisition et d'utilisation du capital social en plus de contribuer positivement sur leur rendement scolaire.

Des obstacles tels que la langue et le manque de familiarité avec le système d'éducation peuvent limiter l'implication des parents dans l'éducation de leurs enfants; la réponse des enseignants aux efforts que font les parents pour bâtir ces réseaux ont des conséquences importantes sur les résultats scolaires des jeunes. Le soutien de la communauté, les attentes sociales et le niveau de participation, ainsi que l'importance accordée aux études et à l'éthique de travail par la communauté, ont aussi une incidence positive sur les résultats scolaires des jeunes immigrants. Du coup, les systèmes d'éducation qui favorisent le développement de relations entre les parents et les autres adultes permet l'adhérence à des normes et des valeurs communes, ce qui contribue à accroître les capacités des jeunes.

Pour les raisons mentionnées précédemment, on ne peut ignorer l'importance des jeunes dans les discussions sur le capital social. Cela dit, les jeunes sont sous-représentés dans la recherche sur le capital social. Comprendre comment les relations sociales à l'école, avec les amis et la famille et dans la communauté facilitent l'acquisition et l'utilisation de formes spécifiques de capital social chez les jeunes canadiens devrait être une priorité pour les chercheurs. Il convient de

noter la dynamique particulière du capital social chez les immigrants, en ce sens que la migration crée une rupture dans l'utilisation du capital social, ce qui peut avoir des répercussions considérables sur les jeunes.

Séance plénière 4 : Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité : les communautés et les dynamiques de quartier

Tout au long de la conférence, plusieurs participants ont souligné l'importance des considérations communautaires dans la conception de toute politique ou de tout programme visant l'utilisation ou l'influence du capital social.

Brian Ray, du Migration Policy Institute, a insisté sur la nécessité d'assurer des ressources, du soutien et du capital financier de manière soutenu pour faciliter l'intégration et la pleine participation d'une communauté ethnoculturelle marginalisée. Néanmoins, il a soutenu qu'un bon capital social à la base peut aussi s'avérer indispensable à des progrès durables. Annick Germain (INRS-Urbanisation et Société) et Debbie Douglas (Ontario Council of Agencies Serving Immigrants) ont aussi reconnu l'énorme potentiel des réseaux sociaux, tout en soulignant que des stocks importants de capital social ne suffisent pas à eux seuls à garantir l'épanouissement d'une communauté. Même les groupes qui s'appuient sur de solides réseaux sociaux peuvent être incapables d'exploiter ce potentiel en raison d'autres obstacles systémiques.

Plusieurs conférenciers ont suggéré que les gouvernements pourraient offrir plus de souplesse, fournir une aide financière stable aux ONG et établir des partenariats avec des groupes communautaires et le secteur privé, afin d'augmenter le rendement social du capital investi, tout en développant le capital social instrumental entre les citoyens et l'État. Les participants ont mentionné l'intérêt de la recherche sur le développement économique communautaire à cet effet.

Séance plénière 5 : Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité : la participation civique et politique

Dans son exposé, Jean Tillie, de l'Université d'Amsterdam, a insisté sur l'importance de tenir compte de la complémentarité du capital social affectif et relationnel. Contrairement à l'hypothèse voulant que le capital social affectif nuise à la création d'un capital social relationnel, son étude tend à démontrer qu'une combinaison de liens de type affectifs et de liens interethniques de type relationnel peut s'avérer nécessaire pour en arriver à une intégration politicosociale réussie.

La relation complexe entre le capital social affectif et relationnel, telle que présentée par M. Tillie ainsi que d'autres participants dans le cadre de la conférence, est clairement un sujet de recherche qui mérite d'être approfondi. Bien que la littérature reconnaisse l'incidence positive du capital social affectif, une trop grande importance de ce dernier semble nuire à la capacité des immigrants à « gravir les échelons ». Le capital social relationnel quant à lui est presque toujours bénéfique, bien que plus difficile à créer et à maintenir. La bonne combinaison de ces deux formes de capital social est souvent une alternative soit à l'une, soit à l'autre. Plusieurs exposés au cours de la conférence ont montré comment le capital social affectif peut servir de fondement au développement du capital social relationnel; c'est le cas notamment pour le développement communautaire. Une compréhension plus poussée des deux formes de capital social et de leur interaction est nécessaire.

Carolle Simard (Université du Québec à Montréal) a pour sa part souligné que les chercheurs qui s'intéressent au capital social négligent trop souvent l'importante question de l'intégration politique. Les programmes de recherche futurs devraient tenir compte de la dynamique de la participation politique pour mieux comprendre les raisons pour lesquelles certains groupes ethniques non majoritaires ont réussi à intégrer les institutions électorales, alors que d'autres en demeurent exclus. Cette disparité entre la capacité des groupes à recourir aux réseaux sociaux à des fins de gain politique, et le lien entre cette capacité et des questions plus larges, dont le racisme, la discrimination et les obstacles structuraux mériteraient aussi d'être approfondis, ce qu'ont aussi soutenu Raymond Breton (Université de Toronto) et Gurchand Singh (Home Office, Royaume-Uni).

Séance plénière 6 : Le rôle du gouvernement et des intervenants

Ratna Omidvar (Maytree Foundation) a insisté sur l'importance du rôle du gouvernement dans le soutien des initiatives à l'échelle locale, surtout pour soutenir le développement du capital social relationnel et instrumental. L'élimination des obstacles systémiques à la participation sociale, économique et politique des immigrants sera sans aucun doute l'une des formes d'itervention les plus valables.

Jean Séguin, du ministère de la Citoyenneté et de l'immigration du Canada a démontré l'intérêt de plusieurs programmes visant à développer le capital social relationnel, comme le Programme de jumelage avec des familles d'accueil canadiennes, qui facilite l'intégration des nouveaux arrivants. Il a aussi abordé d'autres programmes parraînés par CIC, dont les cours de langue et le rôle des agents de liaison en matière de multiculturalisme qui font de la sensibilisation dans les écoles auprès de différents groupes ethniques.

Une préoccupation centrale exprimée au cours de cette séance portait sur la responsabilité des questions de capital social tant à l'échelle nationale qu'internationale. Selon John Helliwell (Université de la Colombie-Britannique), compte tenu du large éventail de secteurs dans lesquels le capital social pourrait être utile, il serait préférable de développer des dossiers sectoriels : immigration, gestion de la diversité, urbanisme, santé, éducation et rendement économique. Il a par ailleurs ajouté qu'il est important de développer des indicateurs de capital social pour mesurer la réussite des interventions.

Séance plénière 7 : Réflexions sur les orientations politiques et la recherche – Table ronde de fonctionnaires principaux en matière de politique

Un groupe de fonctionnaires principaux a été appelé à discuter des priorités en matière d'immigration et d'identifier tout rôle que pourrait y jouer le capital social. Ils ont aussi été invités à exprimer ce qu'ils pensaient des besoins relatifs à la recherche sur le capital social et l'immigration.

Les exposés en lien avec ces questions tendent vers l'idée que, pour surmonter les limites actuelles des programmes et de la capacité d'intégration, le capital social pourrait probablement être un outil important. La prestation des services des ministères fédéraux constitue l'un des domaines où le capital social pourrait être utile. On a par ailleurs souligné que le fait de mettre l'accent sur la jeunesse et l'éducation dans le cadre de la recherche sur le capital social, de même que de se pencher sur la dynamique des réseaux, y compris l'interaction entre le capital social affectif et relationnel, sont des éléments d'une importance croissante qui devraient faire partie d'un programme de recherche appliquée.

L'intégration réussie des immigrants et la gestion de la diversité demeureront des questions clés à court terme pour le Canada qui s'est engagé à accueillir un grand nombre d'immigrants. La réduction de l'efficacité des processus d'intégration des immigrants s'avère donc de plus en plus inquiétante. En même temps, des données récentes confirment que les réseaux sociaux sont une ressource importante pour les immigrants. Par conséquent, les questions relatives à l'intégration et à la diversité sont un terrain fertile pour les diverses applications pratiques de politiques liées au capital social. Appuyer et accroître les efforts actuels afin de recueillir des données sur le capital social, notamment à l'échelle locale sera sans doute d'une grande utilité.

Atelier préconférence

Au Canada comme ailleurs dans le monde, de nouvelles enquêtes spécialisées sur l'immigration et la diversité ethnique produisent des données qui permettent de

quantifier certains aspects du capital social. D'autres enquêtes mettent l'accent directement sur le capital social et explorent plus en profondeur ses principales dimensions. Dans tous les cas, il s'avère difficile de bien mesurer ce concept multidimensionnel et les efforts en ce sens sont assez récents et rarement guidés par les mêmes principes opérationnels. À l'échelle internationale, on cherche un consensus relativement aux indicateurs à privilégier d'un point de vue comparatif. La série d'ateliers pré-conférence proposait un survol des données et indicateurs qui constituent le fondement empirique de notre compréhension actuelle du capital social du point de vue de l'immigration et de la diversité.

Les représentants des gouvernements canadien et australien ont donné le ton à la journée en présentant leur enquête longitudinale respective sur les immigrants ainsi que quelques constats préliminaires sur l'utilisation des réseaux de soutien social par les nouveaux arrivants pour s'établir et s'intégrer dans le pays hôte. Neil Nevitte a pour sa part présenté les données produites dans le cadre de l'*Enquête sur les valeurs mondiales*, une enquête comparative internationale.

Après avoir présenté les diverses sources des données sur la diversité ethnique, les représentants du ministère du Patrimoine canadien et de Statistique Canada ont décrit l'*Enquête sur la diversité ethnique* comme étant la première enquête canadienne post-censitaire axée sur les questions de diversité. Dans le cadre de cette enquête, on posait aux répondants une série de questions, dont certaines sur les réseaux sociaux et la participation civique. Chris Atwood, du Home Office britannique, a quant à lui brossé le portrait des progrès réalisés en terme de collecte de données sur le capital social et la diversité ethnique au Royaume-Uni par le biais de la *Home Office Citizenship Survey*.

Une série de présentations ont également permis de faire connaître une variété de nouvelles sources de données sur le capital social, dont l'*Enquête sociale générale : L'engagement social au Canada* de Statistique Canada de même que *l'Enquête sur l'égalité, la sécurité et les communautés* menée par l'Université de la Colombie-Britannique. Tom Sander, de l'équipe du Saguaro Seminar: Civic Engagement in America, de l'Université Harvard, est venu présenter la *Social Capital Community Benchmark Survey*, l'enquête scientifique la plus importante jamais effectuée en Amérique du Nord sur l'engagement civique. À la suite des exposés sur l'Amérique du Nord, Alan Mackay, de l'Australian Bureau of Statistics, a discuté des différentes initiatives et sources de données australiennes. Enfin, Tom Healy, du Department of Education and Science, en Irlande, a présenté les sources de données européennes sur le même sujet.

Au cours de la dernière séance, Simon Field, de l'OCDE, a présenté les initiatives internationales relatives aux données sur le capital social. Maryanne Kelly a présenté l'approche du Office of National Statistics (Royaume Unis) pour la mesure du capital social. Elle a aussi abordé la question de l'élaboration de lignes directrices pour développer des indicateurs du capital social comparables à l'échelle internationale.